Comisión Especial de Asuntos Municipales
Carpetas Nos. 2667 de 207 y 3366 de 2018

Versión Taquigráfica N° 1872 de 2018

DISTRITO ELECTORAL DEL BALNEARIO LAGO MERÍN, DEPARTAMENTO DE CERRO LARGO

Determinación

LEY DE DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Modificación

Autoridades de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 2 de octubre de 2018

(Sin corregir)

PRESIDE:	Señor Representante Omar Lafluf.
MIEMBROS:	Señores Representantes Gabriela Barreiro, Ricardo Berois Quinteros, Daniel Caggiani, Oscar De los Santos, Raúl Sander, Estefanía Schiavone, Washington Silvera, Stella Viel y José Yurramendi.
INVITADOS:	Directora del Instituto de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República, doctora Cristina Vázquez. Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, contador Álvaro García, Subdirector economista Santiago Soto y Director de Descentralización e Inversión Pública, profesor Pedro Apezteguía.
SECRETARIA:	Señora Graciela Morales.
PROSECRETARIA:	Señora Adriana Cardeillac.
ASISTENTE TÉCNICO:	Doctor Ernesto Abisab.

SEÑOR PRESIDENTE (Omar Lafluf Hebeich).- Habiendo número, está abierta la reunión.

En esta sesión la Comisión recibirá a dos delegaciones, en primer lugar a la directora del Instituto de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República, doctora Cristina Vázquez, quien ha sido convocada por la Comisión para referirse a la circunscripción de la laguna Merín. En segundo término, asistirán el contador Álvaro García, director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y el profesor Pedro Apezteguía, director de Descentralización de Inversión Pública, para referirse al proyecto de ley descentralización y participación ciudadana.

(Ingresa a sala la doctora Cristina Vázquez, directora del Instituto de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República)

——La Comisión agradece la presencia de la doctora Vázquez, invitada por la Comisión para referirse al proyecto sobre distrito electoral del balneario lago Merín, departamento de Cerro Largo, que propone delimitar la circunscripción para posteriormente plantear, quizás, la creación de un municipio.

SEÑORA VÁZQUEZ (Cristina).- Agradezco la invitación.

Para conversar sobre el tema en cuestión dividí el análisis en los dos artículos que integran el proyecto.

El primer artículo sustituye el artículo 4º de la Ley Nº 12.809, cuya redacción proyectada excluye de los límites de la jurisdicción de la Junta Local Autónoma y Electiva de Río Branco el balneario lago Merín, del departamento de Cerro Largo.

La dificultad que encontramos en el artículo 1º del proyecto surge del numeral 9) del artículo 273 de la Constitución de la República que establece las atribuciones de la Junta Departamental: "Crear, a propuesta del Intendente, nuevas juntas locales".

En una primera lectura se podría pensar que acotar o disminuir el alcance territorial no contradice la competencia para la creación. Sin embargo, crear un órgano significa dar elementos que determinan su competencia, significa dar poderes jurídicos, cometidos o una materia y establecer un ámbito territorial. En lo que tiene que ver con los cometidos o materia de las autoridades locales y poderes jurídicos o funciones, surge de la propia Constitución cuando establece que las autoridades locales tendrán poderes de administración -función administrativa- y además, en lo que tiene que ver con la materia, será municipal. Eso ya está definido en la Constitución.

Por lo tanto, lo único que hace la Junta Departamental al crear es definir el tercer elemento que determina la competencia de un órgano: el territorio. La competencia que tiene la Junta cuando crea y otorga el ámbito territorial a iniciativa del intendente no podría ser asumida por el legislador.

Les traje un esquema para que me sigan la explicación.

Hice un poco de arqueología jurídica para analizar precisamente la historia de este municipio. Verán que me remonto al origen, incluso antes de la independencia. En 1761 nace como caserío, conocido como Guardia de Arredondo.

En 1853 pasa a denominarse Villa Artigas, en homenaje al prócer.

En 1915 pasa a llamarse Río Branco, en honor al barón de Río Branco, que había tenido un rol reconocido en su momento en la definición de los límites.

En 1940, por la Ley Nº 9.994, el lugar se declara de interés para el turismo.

En 1953, a través de la Ley Nº 11.963, se lo eleva a la categoría de ciudad.

Como tenemos dificultades para encontrar el acto originario de creación de esta autoridad local -encontrar los antecedentes en internet, de algo tan alejado en el tiempo, es muy difícil-, suponemos que la creación del Consejo Local de Río Branco fue durante la Constitución de 1952 porque en esa época las autoridades locales se denominaban "Consejos". Fíjense que se llamaba Consejo Local de la Ciudad de Río Branco. Es de

suponer que se dictó con posterioridad a la ley de 1953, que reconoció el lugar como ciudad, y durante la vigencia de la Constitución de 1952.

El artículo 273 de entonces, equivalente al vigente, establece que compete también a la Junta Departamental, a iniciativa del Intendente -en ese momento, Consejo Departamental, equivalente al intendente pero colegiado- crear nuevos Consejos Locales. Suponemos que el Consejo Local originario se crea bajo la vigencia de la Constitución de 1952.

En lo que tiene que ver con la ley de 1960, de acuerdo a las versiones taquigráficas de esta Comisión que leí, en varias oportunidades, diferentes protagonistas de la Comisión hablaron de que esta ley creaba la Junta. No es así. En la nota al pie de mi esquema, que figura con el número 2, podrán leer que la Ley Nº 12.809 lo declara autónomo y electivo. Confirma lo ya dicho, es decir que fue creado antes como Consejo Local común durante la vigencia de la Constitución de 1952, y que esta ley de 1960 no lo crea sino que lo declara autónomo y electivo, cumpliendo con la Constitución que otorgaba ese cometido a la Junta Departamental con la iniciativa del Consejo Departamental.

En 2009 se aprobó la Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana, derogada en 2014. Esta ley establece que la Junta Local Autónoma y Electiva de Río Branco -así creada en la Constitución de 1952 y declarada electiva y autónoma en 1960- con sus jurisdicciones de entonces se convertirá en municipio, manteniendo las facultades de gestión previstas y las establecidas en la Ley Nº 12.809.

Luego, en 2010, se cumple nuevamente con la Constitución. ¿De qué manera? Por decreto legislativo departamental de 11 de enero de 2010, la Junta Departamental de Cerro Largo crea el municipio con la jurisdicción coincidente, etcétera. Les traje el decreto -acto departamental- de creación del municipio, reitero, cumpliendo con la Constitución.

La Ley N° 18.653, de 2010 -dos meses después del decreto legislativo departamental-, crea el municipio, lo cual no tiene sentido, porque ya había sido creado conforme a la Constitución por aquel acto del Gobierno Departamental que les entregué. Por lo tanto, la creación de este municipio por la Ley N° 18.653 es inconstitucional porque ya había sido creado por la autoridad competente de acuerdo a la Constitución.

Posteriormente, la ley de 2014 reitera el contenido de la Ley N° 18.567 derogada, que establecía que la Junta Departamental y Autónoma y Electiva de Río Branco se convertirá en municipio.

Por una ley de 2015 se aprueba la nómina de municipios con los respectivos distritos electorales, asignándole a Río Branco el GDH.

Pero antes de ingresar al distrito, quiero saber si se entendió lo que expliqué.

La competencia constitucional para crear autoridades locales pertenece a la junta departamental, a iniciativa del intendente. Esto surge claramente del numeral 9) de artículo 273 de la Constitución, y viene así desde hace mucho tiempo, con la única variante de que en la Constitución de 1952 se trataba de órganos colegiados, y en vez de referir a intendentes se refería al consejo departamental, pero la solución constitucional era exactamente la misma.

Por lo tanto, crear por ley una junta local sería inconstitucional porque la competencia es departamental, y cambiarle la jurisdicción también, por lo que explicaba al principio. Definir un territorio es lo único que le queda al gobierno departamental, ya que los tres elementos que determinan un órgano son: la materia o cometidos, los poderes jurídicos o funciones y el territorio. En el caso de las autoridades locales, materia y cometidos surgen de la Constitución y eso no puede cambiarse por ley. Lo único que puede asignar la autoridad departamental es el territorio. Según la Constitución no corresponde que el legislador cambie el alcance territorial, excluyendo una porción de la autoridad local que territorialmente fue definida por el gobierno departamental. No sé si fui clara.

SEÑOR DE LOS SANTOS (Óscar).- Agradecemos la presencia de la doctora Vázquez.

La doctora plantea que la Junta Local Autónoma y Electiva de Río Branco fue creada por ley. Posteriormente, la ley de descentralización generó una serie de territorios, entre ellos transformando esta Junta en municipio. Paralelamente hizo referencia a un decreto departamental, a iniciativa del intendente y

anuencia de la Junta que considera no es necesario, y que la definición podría ser inconstitucional porque ya está definida por la ley.

En este caso se está planteando separar un territorio de ese municipio con la idea de que la Intendencia y la Junta Departamental, si así lo resolvieran, generaran un nuevo municipio, que no es lo que estamos analizando en la Comisión.

La dicotomía que tengo para analizar esa línea de razonamiento es dónde termina la competencia del Parlamento y dónde comienza y cuáles son los límites del acto de gobierno departamental que generaría la creación del eventual municipio.

SEÑORA BARREIRO (Gabriela).- Bienvenida y muchas gracias por estar aquí.

Se dice que las Juntas locales autónomas fueron creadas por la Constitución y que la ley de descentralización las transforma en Municipio, no solo a la de Río Branco, sino también a las otras. Si no entendí mal, la inconstitucionalidad estaría en ese acto de crear el Municipio por ley cuando la Constitución, supuestamente, ya había creado las juntas locales. Tengo esa duda.

Por otra parte, me generó alguna duda -creo que a toda la Comisión, por eso convocamos a la invitada- lo que tiene que ver con el distrito electoral, que es diferente en cuanto al territorio. En este proyecto de ley que nos fue enviado por un diputado estamos planteando sacar un distrito electoral y transformarlo en un distrito aparte. Quisiera saber si esto se puede hacer por ley o, según lo que entendí, la potestad la tendrían la Junta y el Gobierno departamental.

SEÑORA VÁZQUEZ (Cristina).- Lo relativo al distrito electoral figura en el artículo 2º, y todavía no lo hemos visto. Voy a mantenerme en el artículo 1º, porque me parece que no fui entendida. La respuesta a la pregunta de a quién compete la creación de autoridades locales no es doctrinaria, está en la Constitución. Ustedes tienen transcripto el artículo 273, que en la hoja 2 dice: "La Junta Departamental ejercerá las funciones legislativas y de contralor en el Gobierno Departamental. Su jurisdicción se extenderá a todo el territorio del departamento. Además de las que la ley determine, serán atribuciones de las Juntas Departamentales:" […] 9º) Crear, a propuesta del intendente, nuevas Juntas Locales". En esto no hay una discusión doctrinaria; la Constitución dice que crear las Juntas Locales compete a las autoridades locales. En el caso de esta autoridad local -no voy a ir a la ley de Municipios porque no me quiero salir del tema entrando en la polémica de si es constitucional o no; quiero que nos circunscribamos a este tema-, la Constitución se cumplió en toda la historia, porque cuando se creó, se creó como Consejo Local de la ciudad de Río Branco, es de suponer que por la Junta Departamental a propuesta del Consejo Departamental. Sabemos que se creó durante la Constitución de 1952 por el lenguaje que usa, que no le llama autoridad local, Municipio ni Junta local, sino Consejo Local. ¿Después qué hace la ley? Creo que fue ahí que hubo una confusión, porque en las versiones taquigráficas figura que algunos dijeron que la Ley Nº 12.809, de 1960, creó la Junta local. No, lo que hizo fue declararla autónoma y electiva, que es una cosa distinta; ya está creada. Eso está bien, porque la Constitución de la República dice que darle autonomía y electividad le compete a la ley. El artículo 288 dice que compete a la ley con mayoría absoluta e iniciativa del intendente ampliar facultades de gestión, etcétera. Y también dice que las puede declarar electivas. Los artículos 287 y 288 también los tienen allí. Entonces, es creada por la Junta Departamental, a propuesta del Consejo Departamental bajo la Constitución de 1952, es declarada autónoma y electiva en 1960 por la Ley Nº 12.809 y luego la ley de descentralización dice que se convertirá en Municipio. Yo no me quiero meter porque no tiene que ver con esto, pero hay algunos autores, como Daniel Hugo Martins o Durán Martínez que dicen que es inconstitucional porque llama Municipio a lo que la Constitución llama de otra manera. No me meto en eso, pero digo que cumpliendo con la Constitución la Junta Departamental de Cerro Largo crea, en enero de 2010, el Municipio de Río Branco, con las facultades ampliadas y electivas que ya le había dado la ley de 1960. Lo que no tiene sentido, desde mi punto de vista, es la ley de marzo de 2010, que dos meses después crea el Municipio. El Municipio estaba correctamente creado por la autoridad que constitucionalmente corresponde, que es la Junta Departamental, por este decreto legislativo departamental de 11 de enero de 2010. Desde esa fecha estamos frente a un Municipio, creado como manda la Constitución, que tiene materia municipal, porque la Constitución dice que las autoridades locales tienen materia municipal; poderes jurídicos administrativos, porque no puede legislar ni juzgar, solamente administrar -también lo dice la Constitución- ; y un determinado territorio que le dio el acto departamental competente. Ese acto dice: "Créase el Municipio de Río Branco con su actual jurisdicción coincidente con la actual 3era. Sección Judicial y con las facultades que le acuerdan las Leyes Nº 12.809 y

18.567". O sea, en la creación del que tiene la competencia para crearlo dice que tiene la 3era. Sección Judicial. ¿Puede venir el legislador a sacarle una parte cuando, de acuerdo con la Constitución, no es competente para crearlo? Desde mi perspectiva, no, porque la creación es eso: darle un ámbito territorial, una materia y poderes jurídicos. La competencia para crear y darle el territorio la tiene la Junta Departamental. Yo no puedo juzgar lo que puso el constituyente. A lo mejor alguien se podría preguntar cómo la Junta Departamental lo puede crear y el legislador no le puedo sacar una parte, y no, es así, porque se estaría cambiando una de las condiciones de la creación. ¿Se entiende?

Eso con respecto al artículo 1º. Todavía no hemos ingresado a lo que tiene que ver con el distrito.

SEÑOR YURRAMENDI (José).- Es un gusto recibir a la invitada en la Comisión.

Por el análisis que hace, la Junta Departamental es el único órgano constitucional que puede cambiar el territorio del Municipio a iniciativa del intendente.

SEÑORA VÁZQUEZ (Cristina).- Sí.

SEÑOR PRESIDENTE.- Solicito a la Comisión la autorización para que el doctor Abisab pueda hacer uso de la palabra.

(Apoyados)

SEÑOR ABISAB (Ernesto).- Quiero hacer una consulta con relación al punto al que hace mención la invitada, que genera muchas dudas. El artículo 262 de la Constitución hace referencia a que habrá una autoridad local, y en más de un punto se menciona que podrá haber una autoridad local en toda población que tenga las condiciones mínimas que fijará la ley. Luego dice que la ley establecerá la materia departamental y municipal de modo de determinar los cometidos respectivos, y que a través de la ley se pueden llegar a tomar ciertas medidas. Entonces, la duda es -algunos legisladores la plantearon y tal vez no quedó claro- hasta qué punto el legislador, que crea la ley y los Municipios, cumpliendo con lo que establece la normativa legal vigente y actual, no puede extraer un distrito electoral que queda por fuera pero sigue formando parte del Gobierno departamental -sigue siendo el intendente quien toma las decisiones sobre ese territorio- y después, también cumpliendo con la ley y con lo que establece en cuanto a que corresponde a la Junta Departamental o a una cantidad determinada de ciudadanos presentándose a la Junta Departamental, y siempre con la opinión del intendente, hacer esos procedimientos sin que termine siendo una inconstitucionalidad. El legislador va a votar una exclusión, no a crear una Junta local. En ningún momento, por lo que entendí, el legislador quiere crear una Junta local, sino simplemente excluir esa parte del territorio, ese distrito electoral, del Municipio, que actualmente es el de Río Branco, y dejarla fuera. Y después, cumpliendo con la ley, ver si se crea un nuevo Municipio, pero no otra etapa. Esa es la pregunta, porque creo que refleja el sentir de los señores legisladores.

SEÑORA VÁZQUEZ (Cristina).- Yo respondo con una pregunta. ¿Qué es crear un órgano? Como muy bien dice Sayagués, y en esto la doctrina no tiene dos posiciones, crear un órgano es darle materia, poderes jurídicos y territorio. No es otra cosa. La materia, que es la materia municipal, ya está otorgada por la propia Constitución, como lo dice muy bien el artículo 262; los poderes jurídicos también están dados por la Constitución, porque de la Constitución surge que solo tiene función administrativa -no podríamos crear un órgano desde lo departamental con potestades jurisdiccionales o legislativas-, y entonces, ¿qué le queda al que crea el órgano? Darle un territorio. El que tiene la competencia para darle un territorio es la Junta Departamental, a iniciativa del intendente, ¿pero después el legislador lo puede cambiar? Hasta por paralelismo de las formas, la misma forma que se usa para construir algo jurídicamente se usa para modificarlo. No puedo decir que lo puede crear la Junta pero después lo puede modificar el legislador. Si miramos el artículo 262, que menciona el doctor Abisab, al final dice "si así lo dispone la Junta Departamental, a iniciativa del intendente". Termina volviendo a la misma competencia. Entiendo que lo que refiere a las atribuciones de legislador nacional y departamental no es fácil de comprender. Esto lo doy en clase y cada vez vuelvo a mirarlo. Les puedo hacer una síntesis porque lo tengo esquematizado para mis clases. La Junta Departamental, con iniciativa del intendente, puede crear autoridades locales y crearlas en la planta urbana de la capital. La ley puede establecer las condiciones mínimas para que exista la autoridad, las condiciones de creación, las atribuciones, el número de miembros, la forma de integración, las calidades para ser titular. Todo eso surge de los artículos 262, que mencionaba el doctor Abisab, 287 y 288. Además, puede ampliarle las potestades y declararla electiva, pero no puede crearla. La única interpretación que creo que

podría sustentar el doctor Abisab es que cambiarle el territorio no tiene nada que ver con crear -como que el paralelismo de las formas no existe- : crearla le corresponde a la Junta Departamental, darle el territorio también, pero el legislador lo podría dejar sin efecto. En derecho eso no es razonable. En derecho el mecanismo que se sigue para crear algo es el que se usa para modificarlo o dejarlo sin efecto. Si creo algo por ley, voy a necesitar otra ley para derogarlo. Si creo algo por acto administrativo, voy a necesitar otro acto administrativo para dejarlo sin efecto. No puedo hacer otra cosa, porque vaciaría la competencia de la Junta Departamental. La Junta Departamental puede crear y si después el legislador nacional le puede sacar una porción, también le puede sacar todo y la creación queda en cero. ¿Se entiende? ¿Cuál es el límite? Lo creó la Junta Departamental a propuesta del intendente y en este caso el legislador le saca un balneario, pero con el mismo razonamiento le puede sacar todo lo que tiene adentro, porque no se trata de crear, sino de sacar. Desde mi punto de vista, jurídicamente eso no tiene racionalidad.

SEÑOR PRESIDENTE.- Lamentablemente, disponemos solo de diez minutos para el artículo 2º, porque están esperando las autoridades de OPP. No pensábamos que fuera a ser tan larga la explicación, pero sin duda lo que ha planteado la doctora Vázquez ha sido muy importante.

SEÑORA VÁZQUEZ (Cristina).- Creo que el artículo 2º es más complejo. Por eso, digo que por suerte son solo dos artículos, porque me pasé bastantes horas haciendo arqueología jurídica y me fui hasta 1761 para ver cómo había sido la evolución. Es decir que mi opinión en este punto está avalada por la historia.

En cuanto a identificar un distrito electoral, puedo decir que se trata nuevamente de una cuestión de competencia, es decir, a quién compete la identificación de los distritos electorales. En la Ley N° 7.690 de Registro Cívico, de 1924 y la modificativa, que es la Ley N° 16.910, de 1998, se establece que compete a las Juntas Electorales la creación de distritos electorales. En la redacción vigente del año 1998 dice: "Las Juntas Electorales deberán formular dentro de la primera quincena del mes de julio del año siguiente al de cada elección nacional ordinaria y por tres votos conformes, un plan de inscripción para el próximo período ordinario dividiendo el departamento en zonas y jurisdicciones electorales y fijando el número, lugar de actuación y duración del funcionamiento de las Oficinas Inscriptoras. El plan se hará manteniendo la división en zonas y distritos". O sea que la definición de distritos le compete a la Junta Electoral. Creo que es lo que se ha hecho, porque en las versiones taquigráficas leí que las autoridades electorales definieron el distrito para ese balneario. La única pregunta es si para definir esto se necesita o no una mayoría especial. Esta ley, como todas las leyes, tiene la posibilidad de modificar otra ley y puede hacerlo con la de 1998. ¿Se entiende? No estamos ante un problema de constitucionalidad, porque la ley que nos está marcando quién define los distritos electorales es la de 1998 y este proyecto podría cambiar eso sin ningún problema. No obstante, hay que estar atentos al artículo 77 de la Constitución, que dice que toda nueva ley de registro cívico necesitaría dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara, en los supuestos que determina. Si el distrito ya está creado por la Junta Electoral, simplemente se podría declararlo en la ley. No sé si me explico. Si es correcto lo que he leído en las versiones taquigráficas en cuanto a que el distrito GDH para el balneario Lago Merín ya está creado por la Junta Electoral, no tiene que ser creado por la ley. Entonces, el artículo 2º podría decir: "Declárase que el distrito electoral del balneario Lago Merín será el identificado por la Junta Electoral con la serie GDH". Para eso no veo ningún problema de inconstitucionalidad. En este caso estamos en un juego entre leyes, porque el tema de los distritos no está resuelto a nivel constitucional.

SEÑOR YURRAMENDI (José).- El razonamiento es que el artículo 2º queda sin efecto al no ser constitucional el artículo 1º. El distrito electoral ya existe y la ciudadanía de Lago Merín votó en las elecciones pasadas con la serie GDH. El objetivo es que, si es constitucional el artículo 1º y después la Junta Departamental a iniciativa del intendente crea el municipio de Lago Merín, se identifique con la serie GDH. Sin embargo, al ser inconstitucional el artículo 1º, me parece que queda sin efecto para el objetivo de la separación territorial y posterior creación.

SEÑOR DE LOS SANTOS (Óscar).- Según esta elaboración teórica la única posibilidad de generar un nuevo municipio en esta serie, es a través de un acto complejo del gobierno departamental.

SEÑORA VÁZQUEZ (Cristina).- En la modificación del artículo 2º del decreto que se dictó al efecto, cuando dice "Créase el Municipio de Río Branco con su actual jurisdicción coincidente con la actual tercera Sección Judicial [..]", habría que poner un paréntesis con la excepción de tal cosa. Lamentablemente, no veo otra posibilidad.

SEÑOR CAGGIANI (Daniel).- Pido disculpas porque me confundí con el horario y pensé que la reunión era a la hora 13. Me perdí parte del argumento de la doctora Vázquez sobre este asunto que creo que es muy importante.

De lo que pude escuchar, se desprende que parte de las potestades que tienen las juntas departamentales es la definición de los límites de los municipios, por lo que eso sería una competencia de los gobiernos departamentales. En ese sentido, tengo una duda, porque nosotros al inicio de esta Legislatura, en el año 2015 votamos un proyecto enviado por el Poder Ejecutivo que tiene que ver con los límites territoriales de los 112 municipios y, por lo tanto, las definiciones que realizaron cada uno de los gobiernos departamentales en esos límites fueron avaladas por una norma nacional.

Mi pregunta es si en el caso de que eso quiera ser modificado, se necesitaría una norma nacional, que es lo que yo entiendo que debe hacerse, o solo alcanzaría con un decreto departamental a los efectos de modificar los límites departamentales.

SEÑOR PRESIDENTE.- Las autoridades de OPP estaban citadas para la hora 12 y 40, si están todos de acuerdo, solicitamos a la doctora Vázquez que nos envíe la respuesta por escrito.

SEÑOR CAGGIANI (Daniel).- Me gustaría que me respondiera ahora.

SEÑOR PRESIDENTE.- Nosotros también debemos tener respeto por las autoridades que están esperando.

SEÑORA VÁZQUEZ (Cristina).- El diputado hace referencia a la última ley que mencioné, que es la Ley N° 19.319, de 27 de marzo de 2015, que aprueba la nómina de municipios con los respectivos distritos electorales. Quizás el diputado no estaba presente cuando dije que no me quería salir del tema puntual, porque toda la discusión doctrinaria que hay sobre la ley de 2015 y su precedente y demás, es muy fuerte e intensa y excede lo que quiero analizar, que es lo puntual. De otra forma, habría que analizar si toda la ley es constitucional o no y las autoridades locales también, llámense municipios, consejos locales o juntas locales, dependiendo de la Constitución vigente en cada momento o de la opción lingüística. Incluso Durán Martínez dice que la denominación "municipio" es inconstitucional, porque la Constitución las llama junta local. Como eso no estaba en juego, no quise entrar en esa discusión.

Lo que sí tengo claro de acuerdo con la Constitución, para el caso de este municipio, es que la creación corresponde a la Junta Departamental con iniciativa del intendente.

Aprobar la nómina puede querer decir simplemente que se ponen en un solo acto todos los que ya estaban creados. No sé si se crearon municipios por ley; creo que no. No lo sé. Si se crearan municipios por ley, debería concluir que es inconstitucional. Si no se crean, sino que simplemente se los enumera, como parece que se hace, porque dice que se aprueba la nómina, creo que no se necesitaría una nueva ley para cambiar los municipios, porque la competencia constitucional sigue siendo de la Junta Departamental. ¿Se entiende?

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos a la doctora por los aportes.

(Se retira de sala la doctora Cristina Vázquez)

(Ingresan a sala autoridades de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto)

——La Comisión da la bienvenida al contador Álvaro García, director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto; al profesor Pedro Apezteguía, director de Descentralización e Inversión Pública, y al economista Santiago Soto, subdirector de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

La idea es escuchar la fundamentación del proyecto que acaba de enviar el Poder Ejecutivo, que refiere a modificaciones a la ley de Descentralización y Participación Ciudadana.

Pedimos disculpas por la demora para recibirlos e informamos que a la hora 14 está citada la Asamblea General y la reunión de esta Comisión debe terminar.

SEÑOR DIRECTOR DE PLANEAMIENTO Y PRESPUESTO (Álvaro García).- Como siempre es un gusto estar en el Parlamento para brindar información. En este caso vamos a referirnos al proyecto de ley de

descentralización que envió el Poder Ejecutivo, que está en la línea del avance que el país tiene en la materia. Se trata de un aspecto de la descentralización, que es la política, es decir la creación del tercer nivel de gobierno, que tenemos en Uruguay a partir del año 2010.

Como consecuencia de la ley del año 2009 y de las modificaciones efectuadas en el año 2014, siempre tuvimos claro que en este período de gobierno era importante dar una nueva vuelta de tuerca en este proceso que es de largo plazo. Los países que alcanzan muy buenos resultados en esta materia, tienen décadas o siglos de historia en cuanto a los gobiernos locales y tercer nivel de gobierno. Por lo tanto, ese es el primer concepto para entender este proyecto. Se trata de un nuevo paso en esta materia y el Poder Ejecutivo, en su leal saber y entender, considera que es la mejor propuesta que le puede hacer al Parlamento en esta etapa.

Por lo tanto, no se trata de un proyecto de ley que va a congelar para siempre las situaciones, sino de un proceso en el cual todos -gobierno nacional, Parlamento, gobiernos subnacionales, tanto intendencias como municipios- debemos realizar un aprendizaje, compartirlo y dar pasos en el sentido del fondo conceptual de la ley, que implica que los gobiernos estén más cerca de la gente. También se intenta que las políticas públicas sean de consumo diario de todos los ciudadanos y ciudadanas, sin importar el lugar del país en el que se encuentren, reflejando beneficios importantes para las localidades, como se está dando en muchos casos. Cuando el ciudadano y la ciudadana tienen la información de las políticas nacionales, departamentales y municipales y de los recursos disponibles, y con esa información se trabaja a nivel local, del municipio, del consejo y de la participación de la gente, se logran resultados y se alcanzan los objetivos.

Por lo tanto, se trata de un proceso largo y este proyecto de ley es un paso más que se da. Es una propuesta que surgió de un trabajo realizado a lo largo de este período y básicamente en el año 2017, cuando se realizaron diversas actividades y se encargaron trabajos técnicos que dan contenido a la propuesta que se envió al Parlamento. En el año 2017 se realizaron tres cabildos abiertos en el Cabildo de Montevideo, con amplia participación de intendentes, alcaldes, alcaldesas, concejales y técnicos, que hicieron presentaciones acerca de todas las temáticas que tienen relación con el proceso de descentralización y al avance en el tercer nivel de gobierno. Y es así que se establecieron diez libros que están a disposición de toda la ciudadanía. Antes de la presentación de estos libros hemos hecho entrega de ellos a la vicepresidenta de la República, en su calidad de presidenta del Senado, al presidente de la Cámara de Diputados, al Plenario de Municipios y al Congreso de Intendentes, a la Comisión de Asuntos Municipales de esta Cámara de Diputados, y a diversos organismos interesados en el tema; básicamente, he nombrado a los más relevantes.

Esos diez libros, que surgieron de los tres Cabildos y de los trabajos que se presentaron en ese momento, tienen que ver con diferentes temáticas. Entre ellas, podemos mencionar, en primer lugar, la Descentralización Municipal en las Percepciones de los Líderes de Opinión, a través de una encuesta cualitativa que brinda sus resultados en uno de esos trabajos; en segundo término, el Análisis legislativo sobre la descentralización en materia departamental y municipal, que es bien importante para el trabajo de los señores diputados, porque hace un relevamiento de las diferentes leyes que en materia departamental y municipal afectan el tema que estamos tratando.

El tercer trabajo plantea, no como propuesta, sino como simulación, un análisis acerca de qué pasaría si en este proceso Uruguay fuera a una municipalización de todo su territorio. Quiero recordar que hoy en día tenemos ciento doce municipios que están ocupando el 31 % del territorio nacional y el 73 % de la población del país.

Hay un cuarto trabajo referido a simulación de alternativas para la creación de municipios; un quinto, acerca de efectos de las reglas electorales sobre el sistema de partidos. Todos sabemos que este es un tema que interesa, que afecta y es necesario tener en el radar.

Otro elemento que tiene que ver con introducir un aspecto no siempre presente en las políticas locales es el desarrollo económico local, tema que va creciendo a nivel mundial, regional, nacional, con la importancia que tiene la mirada económica a nivel local para el desarrollo de cada uno de los territorios.

Un tema que afortunadamente está creciendo, y por un trabajo duro, es el de las desigualdades de género en el segundo y tercer nivel de gobierno en Uruguay.

También hay un trabajo titulado los Desafíos de la descentralización y la participación ciudadana en los gobiernos subnacionales. Se trata de dos elementos que siempre van de la mano: la descentralización y la

participación de la gente.

Hay un noveno tema referido al gobierno municipal y al régimen colegiado, y un décimo, llamado Análisis de las inequidades territoriales a partir de indicadores sintéticos.

Todos estos trabajos están publicados en la página web de la Oficina y son una importante fuente de información a la hora de tomar una postura sobre el proyecto de ley.

Se trata de un tema necesariamente complejo, en primer lugar, por la heterogeneidad de situaciones que existen. En Montevideo tenemos municipios con la presencia de 230.000 ciudadanos, por ejemplo, en uno de ellos, y en promedio 200.000 ciudadanos por municipio, y en el interior del país hay realidades en localidades muy pequeñas con 200 o 300 personas. Son situaciones bien diferentes. Por lo tanto, las visiones que se tienen sobre el tema, muchas veces están vinculadas a las posturas partidarias, y otras veces no; aparecen más vinculadas a la visión propia que se tiene del proceso desde lo local. Muchas veces son visiones diferentes, divergentes. Por eso, nos brinda tranquilidad presentar este proyecto de ley en el Parlamento -que es la verdadera representación de nuestra ciudadanía- para su discusión a fin de dar esta nueva vuelta de tuerca al proceso.

Voy a realizar un breve resumen de los siete puntos centrales que contiene este proyecto. Y luego pediré autorización para que el profesor Apezteguía pueda hacer alguna consideración adicional.

En primer lugar, hablamos del alcance de la municipalización, hasta dónde vamos, a veces hemos acuñado una expresión en estos días que puede ser gráfica; en este largo proceso: "ni quedarse corto ni pasarse rosca". Este equilibrio es uno de los desafíos más grande que se tiene en estos temas. Y allí el Poder Ejecutivo plantea una propuesta en materia de alcance de la municipalización, llevándola a la obligatoriedad para los municipios de más de 1.000 inscriptos en cada circunscripción. Actualmente, la ley prevé la obligatoriedad para los que tienen más de 2.000.

Con esto quiero decir que hay una simulación, que más que simulación es la realidad, que implicaría veintidós nuevos municipios y ya, en este momento, existe la propuesta por parte de algunos departamentos, que plantean la creación de hasta diecisiete municipios, según la información que disponemos.

En segundo término, está el carácter colectivo en la conducción de los municipios. Esto es consecuencia de la experiencia, del aprendizaje de este tiempo, en el cual la figura del alcalde o de la alcaldesa se ha transformado prácticamente en la figura preponderante o en la única a nivel local. A nosotros nos pareció muy importante rescatar esa visión de trabajo colectivo a nivel del Concejo Municipal sin descartar el importante rol de la figura del alcalde o de la alcaldesa, pero que le dé mayor presencia al colectivo. Es así que -por nombrar alguna característica- no se plantea que el alcalde tenga facultades, sino obligaciones que surgen a partir de las definiciones que realice el Concejo.

El tercer punto tiene que ver con profundizar en los instrumentos de participación, de planificación y de cooperación interinstitucional. La participación es fundamental, y establece su vinculación con la planificación, que necesariamente el presupuesto tenga instancia de participación de la gente y que permita esa aprobación y posterior ejecución de los recursos a partir de esas instancias de esos requisitos básicos de participación activa.

La cooperación interinstitucional es básica porque es donde se puede sacar mejor -permítaseme la expresión- el jugo a las políticas públicas. Es decir, con la mirada desde lo local se conocen las necesidades y con toda la información disponible se recurre a otras políticas públicas que puedan ser complementarias. Tenemos diversos ejemplos a nivel local; la creatividad de la gente cuando participa y tiene los recursos y la información disponibles logra resultados sorprendentes.

El cuarto punto refiere al equilibrio del sistema de la distribución de competencias. Permanentemente -sucedió en la primera y en la segunda ley y también está presente en este proyecto- se busca continuar afinando hasta dónde llega la competencia del gobierno departamental y desde dónde arranca la del gobierno municipal. Es obvio que esto tiene que ver directamente con los recursos, pero también con las capacidades que el gobierno local genere para hacer las cosas.

El proyecto establece los límites más claramente; también instaura la idea del pensamiento de desarrollo a mediano y largo plazo desde el territorio. Asimismo, promueve la idea de los municipios inteligentes. Se trata de tener una mirada abarcativa que se traduzca en ese plan que plantea el proyecto para la disposición de los recursos.

Y precisamente la disposición de los recursos es el quinto punto. Se plantea un avance, continúan los recursos a nivel de las intendencias departamentales, los que elaboran los presupuestos municipales de cada uno de los municipios que forman parte el Fondo de Incentivo a la Gestión Municipal que tuvo un incremento importante, hasta más de diez veces en este período de gobierno. Ese presupuesto será resorte del propio municipio con el poder de revocación por parte del intendente si se supera la ejecución de ese presupuesto.

Aquí vamos hacia un equilibrio que de acuerdo con la situación es el posible, el más sano; quizá, en el futuro, se pueda establecer, en función del avance de las capacidades municipales que se vayan generando, la propia capacidad de ejecución directa de los recursos, o recibirlos directamente por parte de los municipios.

El sexto punto tiene que ver con la trasparencia en la gestión municipal. Se definen determinadas obligaciones en materia de acceso a la información, en la participación de la gente, señalando algunas responsabilidades. Asimismo, se plantea el ingreso a la administración de gobiernos departamentales y municipales mediante mecanismos trasparentes de idoneidad o, eventualmente, por sorteo.

El séptimo punto refiere a la cantidad de miembros de los órganos colectivos que realizan una propuesta tanto para los concejos municipales como para las juntas departamentales. Esto está vinculado con el hecho de que en un proceso de avance de creación de un tercer nivel de gobierno hay tareas que se traspasan de las intendencias a los municipios y, por lo tanto, de las juntas departamentales a los concejos municipales. Implica una adecuación de la cantidad de estos organismos de acuerdo con las realidades, llevándolo, en el caso de las juntas departamentales, a una propuesta que implica un edil o edila cada cinco mil habitantes, con un mínimo de once y un máximo actual de treinta y uno, siempre manteniendo el número impar y la mayoría para el partido que gane las elecciones en ese departamento.

Esto es, básicamente, el corazón del proyecto, los conceptos y los criterios que el Poder Ejecutivo entendió necesarios presentar en este momento histórico para el proceso que vive Uruguay de acuerdo con nuestros objetivos más generales del apoyo a la descentralización como una bandera política -que creo compartimos ampliamente-, proceso que como país venimos llevando fuertemente desde hace algunos años.

SEÑOR APEZTEGUÍA (Pedro).- El proyecto de ley remitido por el Poder Ejecutivo tiene dos bloques claramente diferenciados. El primero, mediante los artículos 1º y 2º, establece modificaciones a la Ley Nº 19.272. El artículo 1º propone un conjunto de modificaciones que deberían regir inmediatamente en caso de ser aprobadas -habitual en las leyes-, mientras que el conjunto de modificaciones establecidas en el artículo 2º deberían regir -hay un artículo que así lo propone- recién a partir de la instalación de los concejos municipales previstos para julio de 2020, para no provocar a mitad de camino modificaciones que entorpezcan el normal desarrollo de la administración.

El artículo 1º de este proyecto modifica el artículo 1º de la Ley Nº 19.272 en el sentido de avanzar en la definición de autoridad local. Los especialistas señalan que le llamamos municipio al territorio, a la oficina, al concejo municipal. El proyecto propone identificar el municipio como un territorio, identificar un gobierno municipal integrado por sus autoridades y también sus funcionarios, presupuestos y estructuras y, finalmente, un concejo municipal que es la autoridad local propiamente dicha.

Además, establece otra modificación que me parece la más sustantiva porque reglamenta claramente cuántos votos se requieren en las juntas departamentales para crear un municipio. Se propone una mayoría especial de dos tercios de votos, cualquiera sea el mecanismo por el cual se promueve su creación, ya sea por derecho de iniciativa de la junta departamental o por el 15 % de los vecinos de la circunscripción, según dispone el artículo 305 de la Constitución.

Asimismo, deja exclusivamente a iniciativa del intendente, no solo haciendo referencia a lo que establece la Constitución con respecto a la iniciativa preceptiva del intendente en el caso de capitales departamentales, sino también en el caso de que se trate de localidades de menos de mil habitantes, pero que unidas a otras localidades y circunscripciones puedan tener más de mil habitantes.

Todos pensamos que es necesario definir un territorio para los municipios, y esos territorios razonablemente deberían ser circunscripciones contiguas. Sin embargo, la ley no establece nada, por lo que podría haber municipios con circunscripciones discontinuas. Créanme que a muchas ciudades del mundo se les ha ocurrido esto, y uno encuentra municipios que, luego, ajustan con una manzana que queda fuera de ese territorio conjunto que presenta continuidad. En el proyecto se establece claramente que el único que tiene esa iniciativa de incluir varias localidades es el intendente, pero en ese caso, lo debe hacer sobre circunscripciones adyacentes geográficamente.

Por último, en una redacción existente incorpora que la constitución de municipios dentro de las capitales departamentales se rige por lo dispuesto en el artículo 262 en el sentido de que la iniciativa corresponde al intendente, pero también recordando que el 15 % de los vecinos puede presentar iniciativas ante las juntas departamentales, de acuerdo con lo establecido por el artículo 305 de la Constitución. En los dos casos se requiere no solo la opinión preceptiva del intendente, sino también los dos tercios de votos de la junta departamental.

Además, hay un conjunto de modificaciones; se modifican más de veinte artículos; algunas contienen exclusivamente el cambio de los nombres; al haber diferenciado los conceptos de municipios, gobierno departamental y concejo municipal, en el articulado vigente de la Ley Nº 19.272 se generaron modificaciones que el proyecto debe recoger, pero que no hacen a lo sustantivo. Se mantienen los artículos 2º, 3º, 4º de la Ley Nº 19.272.

En el artículo 5º se establecen un conjunto de iniciativas vinculadas, fundamentalmente, a los temas de participación. La ley vigente establece que cada municipio dispondrá de los mecanismos para la participación ciudadana. Se procura avanzar en algunos aspectos vinculados con aquellas instancias necesarias, no solo la de rendición de cuentas, sino a algunas que hacen a la participación activa estableciendo que cada municipio deberá aprobar dentro de los ciento veinte días un plan de desarrollo municipal a los efectos de ser considerado previamente a la presentación de los presupuestos quinquenales, que de acuerdo con la Constitución de la República tienen que ser presentados dentro de los ciento ochenta días. Se establece un régimen de participación, de puesta de manifiesto de atención de las propuestas de priorización de acuerdo con lo que identificamos desde la Dirección de Descentralización e Inversión Pública como un conjunto de buenas prácticas que permitieron que actualmente los municipios avanzaran a los efectos de definir sus planes quinquenales o planes operativos anuales, y queríamos reflejarlo de alguna manera en el proyecto. Ha causado algún revuelo entre los señores intendentes el hecho de que se diga que la Oficina de Planeamiento y Presupuesto asesorará a los gobiernos municipales en el diseño y la elaboración de los planes. Siempre hay alguien que dice: "¡Eso es inconstitucional!", pero la intención es establecer una obligación para la Oficina de Planeamiento y Presupuesto porque, de lo contrario, se le dificulta realizar cosas que nadie le dijo que realizara, y menos una intromisión en eventuales autonomías no sé de qué tipo. Seguramente, no es la intención generar inconstitucionalidades de esas. Con respecto a las transferencias monetarias nadie dijo que el "deberá" era inconstitucional; de todas formas, podemos cambiar todo por "podrá". Eso lo considerará la Comisión.

Asimismo, se establece que una vez cada seis meses los intendentes, en sesión pública, deberían reunirse con los concejos municipales a los efectos de evaluar la marcha del plan, de los compromisos de gestión en sesiones públicas, de tal manera de fomentar el conocimiento de la gestión. Nos parece imprescindible, para fomentar la participación, crear instancias en las que se discutan cosas efectivamente importantes, porque cuando la discusión es poco importante, es razonable que la participación también sea limitada. Por último, como un cambio, se establece que las iniciativas sobre cualquier tema de relevancia puedan ser realizadas por el 5% de los habitantes del Municipio, no por el 15 % como es actualmente, y el derecho a que el Concejo se pronuncie sobre ellas dentro de los sesenta días. En caso de que no lo haga puede considerarse como una denegatoria ficta al planteamiento de los vecinos. En cualquier caso, si los vecinos hicieran un planteamiento que no corresponde a la órbita de la resolución del concejo municipal se da paso al Gobierno departamental.

La modificación al artículo 9º que figura en el artículo 1º propone que los concejos municipales, por defecto, sean de tres miembros, en el entendido de que el hecho de que aquellos municipios de menos de 2.000 habitantes, de menos de 1.000 habitantes, de menos de 300 habitantes, que los hay, deban tener cinco miembros, nos parece inadecuado. Las Juntas departamentales deben tener la potestad de discutir ese número; se propone el criterio de que sean tres titulares en cada uno de los concejos municipales, salvo que la Junta Departamental resuelva en contrario pudiendo incrementarlo a cinco en caso de que sean municipios de

más de 2.000 habitantes y a siete en el caso de municipios de más de 50.000 o que tengan una extensión territorial bien amplia, por ejemplo, de 1.500 kilómetros cuadrados que incluyan múltiples localidades, que aunque parezca increíble, los hay. Esta norma de 50.000 habitantes es prácticamente aplicable a los municipios del departamento de Montevideo. En cualquier caso, este es un criterio a los efectos de que cada Junta Departamental, en cada período de gobierno, pueda tomar nuevas decisiones respecto a la integración y resolver sobre el conjunto de datos, no solo sobre el número -quizás, eso sea un pretexto-, sino sobre la extensión y la necesidad de los municipios. No se trata de crear municipios por crearlos y que permanezcan en la historia porque nadie estableció un mecanismo de modificación de las normas que los rigieron en su momento.

La modificación del artículo 11 propone que la remuneración de los alcaldes sea fijada por el mismo régimen que la de los intendentes, o sea que las Juntas Departamentales salientes establezcan la remuneración del alcalde por el mismo mecanismo previsto para el intendente en el artículo 295 de la Constitución. Hoy ha habido discusiones sobre la forma de fijar la remuneración del alcalde y aquí se propone un criterio sacando la posibilidad de que se establezcan reglas de juego luego de electo quien resulte alcalde. De la misma manera, se avanza en el sentido de dejar claro los términos siempre complejos de quién suple al alcalde cuando deja el cargo o se va de licencia. Hoy hay discusiones y distintos criterios para los diez días, los quince días, si se va para siempre, o si no se va, y ahora esto se deja expresamente vinculado a la forma que elija cada una de las listas de presentar su régimen de suplentes. Si sus suplentes son respectivos, el alcalde será el suplente del que salió alcalde y si no, el que le sigue en la lista según el régimen de suplencia adoptado en el momento de registrar la lista en la Corte Electoral y según la proclamación que la Corte realice.

En el artículo 16 se avanza en el sentido de que el 15 % de las firmas constituyen una iniciativa y aclara que la Junta Departamental debe recabar preceptivamente la opinión del intendente. En la redacción actual, podría quedar la duda -y se ha esgrimido- de que el intendente debe emitirla. Aquí dice que la Junta Departamental debe pedirla. El intendente tiene sesenta días; si en ese plazo no cumple, la Junta cumplió con su obligación de recabar la opinión del intendente y él con su derecho de no darla.

La modificación al artículo 25 es electoral, de funcionamiento de las elecciones municipales. Este artículo -ustedes lo sabrán mejor que yo-, seguramente, requiere de dos tercios de votos por tener naturaleza electoral, y procura, sobre todo, dar transparencia al proceso de elección del alcalde y de los concejales. En ese sentido, establece que solo podrán registrar hojas de votación las autoridades ejecutivas de los partidos políticos, que no se admitirán más de tres hojas de votación por lema en cada Municipio, que las listas de candidatos al Concejo Municipal se deben hacer en hojas separadas de las de los candidatos de los cargos departamentales, pero las hojas de votación incluidas en el sobre deben ser del mismo lema partidario. Esto ha sido así en las dos últimas elecciones municipales, pero por imperio de reglamentación de la Corte Electoral, no de la ley. Por último, elimina una práctica que seguramente nadie pensó que se iba a dar, que es la acumulación por sublemas, distintivos o identidad de listas de candidatos a nivel de los municipios, que permitió retornar a una práctica que la Constitución había eliminado en la elección de los representantes nacionales.

En el artículo 2º del proyecto de ley se establecen aquellas normas que deberían regir a partir del próximo período de Gobierno departamental y municipal que avanzan en el establecimiento de precisiones en la materia departamental y municipal. El artículo 6º dice que el gobierno, en la administración de los departamentos, tendrá como cometido promover el bienestar general "en forma complementaria y coordinada con las autoridades nacionales, formulando a esos efectos planes y programas de desarrollo en su jurisdicción y también acordando con otros gobiernos departamentales, el Poder Ejecutivo, los entes autónomos y los servicios descentralizados para la organización y la prestación de servicios y actividades propias y comunes en sus respectivos territorios como en forma regional e interdepartamental".

Trata de recoger lo que establece al respecto la Constitución de la República, diciendo que el cometido de las políticas de descentralización y, por lo tanto, de los gobiernos subnacionales, es el bienestar general, que la acción de los gobiernos departamentales debe realizarse en forma complementaria y coordinada con las autoridades nacionales, constituyendo planes y programas, esos planes y programas a los que hacen referencia expresa los artículos 230 y 298 de la Constitución cuando hablan de cómo se accede a las distintas formas de cooperación institucional o fondos dispuestos por las leyes. Y también lo departamental constituido -allí no hay demasiadas modificaciones- por las materias habituales, muchas de ellas establecidas en la Ley Nº 9.515.

En el artículo 7º se avanza en definir la materia municipal poniendo un énfasis en su objetivo y no tanto en las acciones concretas y físicas que deben realizar los municipios. La materia municipal no puede ser tapar un pozo, cambiar una lamparita o recoger una bolsa de basura, sino el bienestar general y la promoción del desarrollo sostenible. Cuando decimos desarrollo sostenible nos referimos al adecuado aprovechamiento de los recursos humanos, financieros, naturales de un determinado territorio o circunscripción electoral y al aprovechamiento eficiente de aquellos bienes, cuyo uso les es encomendado. En este caso, básicamente, es encomendando por el Gobierno Departamental, y el Municipio, en el marco de los principios cardinales, es el ámbito privilegiado para promover la participación ciudadana, el control y la intromisión de los ciudadanos en la generación de los planes y en la generación y construcción de su propio futuro.

El artículo 8º hace una referencia al artículo 278 de la Constitución y da la posibilidad de generar, donde no hay municipios, comisiones especiales designadas por el intendente como se establece en la Constitución. Dice esto porque en el artículo 26, donde figura una modificación, dice que "de acuerdo con el numeral 20 del artículo 85 de la Constitución declárase cumplida la condición establecida en el cápite de la disposición transitoria especial y de la misma". Esa disposición transitoria especial dice que, cuando el Parlamento defina quiénes son las autoridades locales, las Juntas locales dejan de existir como autoridad local. Aquí está diciendo justamente eso, reafirmando que el Parlamento ha cumplido con los extremos previstos en la Constitución al definir quiénes son las autoridades locales, en este caso los consejos vecinales, y que, por lo tanto, no corresponde la creación de nuevas Juntas locales, lo que ha sucedido en los últimos años, sino que corresponde utilizar el mecanismo previsto en el artículo de la Constitución: generar comisiones delegadas, integradas como mejor considere el intendente para el cumplimiento de sus cometidos.

En la modificación del artículo 10, aparte de generar reordenamientos de normas vinculadas a las condiciones para ser miembro del Concejo Municipal, se establece que todos los miembros de dichos concejos de localidades de menos de mil habitantes deben ser honorarios y, a su vez, se fija un límite para las partidas compensatorias, ya sean regulares o extraordinarias, exoneraciones parciales o totales de tributos departamentales y reintegro de gastos que se perciben o recaen sobre los miembros del Concejo Municipal, estableciendo que en ningún caso deben superar las cinco Bases de Prestaciones y Contribuciones. Se intenta dar un criterio de cómo se reciben las cosas, para que no nos pase como nos ha pasado en otras instancias, que por la vía de la generación de una constelación de beneficios, partidas, surgen siempre problemas difíciles de resolver. Créanme que cuando uno recorre los Municipios se encuentra con concejales que plantean que tienen bicicleta, pero que el alcalde cobra sueldo y está exonerado de la patente de rodados y es el dueño de la casa, mientras ellos alquilan. Este artículo no soluciona todas esas discusiones que ustedes se pueden imaginar, pero intenta avanzar en ello.

SEÑOR PRESIDENTE.- Perdón, cuando dice Consejo Vecinal…

SEÑOR APEZTEGUÍA.- Disculpe, me refiero a Concejo Municipal. Consejo Vecinal, mala palabra; recuerdo los viejos consejos vecinales…

A su vez, hay una referencia explícita con respecto al régimen de percepción de viáticos. En cada caso, el régimen de percepción de viáticos de los Municipios debe ajustarse a las normas generales que rijan en cada departamento. Nos han hecho muchas consultas sobre si el régimen de viático lo puede establecer el Municipio, en tanto ordenador, y nos parece inadecuado que por fuera de lo que pueda disponer la Junta Departamental o el intendente se establezcan regímenes de cobro de viáticos en cada uno de los municipios.

En el artículo 12 de la modificación se agrupa un conjunto de competencias de los municipios. En la actual ley, la diferenciación entre materia municipal, competencias y facultades para cumplir esas competencias nos ha planteado problemas. En todos los cursos de capacitación es un problema el tratamiento de las diferencias entre la materia municipal, las competencias de los municipios y las atribuciones para cumplir esas competencias en el marco de la materia. Mucha gente ha trabajado tratando de ordenar y dejar esto claro porque esta ley tiene uso cotidiano para más de seiscientas personas en los ciento doce municipios. Este librito forma parte de la Biblia en cada uno de los concejos municipales, y las discusiones están planteadas siempre sobre el tenor que plantea la ley. Quiero destacar que una de las competencias del Municipio es la aprobación del Plan de Desarrollo Municipal, ese plan que se establecía de obligatoria confección por parte de cada uno de los municipios y recoge con pequeñas correcciones y pequeños ajustes el conjunto de competencias que ya las leyes anteriores les habían dado. Aquí no hay, más allá de que pueda haber

opiniones, ningún retaceo de aquello que ya fue acordado como competencia y que, eventualmente, puede estar ejercido si no por todos, por alguno de los Municipios.

En el artículo 13 se establece avanzar en el ordenamiento del gasto, discusión que ha sido demasiado manoseada. Nosotros entendemos que el tema no está en la redacción de la norma, sino en la práctica y la relación entre los alcaldes, los concejos municipales y los intendentes o, eventualmente, sus directores de Hacienda, y por ello hemos trabajado al respecto. Les recuerdo que el gasto se ordena por la mayoría de los integrantes del Concejo, entre los cuales debe estar el voto de quien esté ejerciendo la función de alcalde, y que ese ordenamiento debe realizarse dentro del programa presupuestal municipal que oportunamente aprobó la Junta Departamental. Asimismo, en el momento de definir cómo se financian los municipios, en el artículo 19 de la modificación dice que la gestión de los gobiernos municipales se solventará con las asignaciones presupuestales que los gobiernos departamentales establezcan en los programas de los gobiernos municipales aprobados en los presupuestos quinquenales y sus modificaciones. Puede parecer un trabalenguas, pero la idea es que quede absolutamente claro quién es el que fija los límites de los presupuestos de cada uno de los municipios y cómo se financian esas asignaciones presupuestales. La ley establece que las asignaciones presupuestales deben existir en los presupuestos quinquenales, y es un compromiso de gestión que tienen los gobiernos departamentales con el gobierno nacional, pero acá dice claramente que las asignaciones presupuestales de los programas presupuestales municipales se financian con recursos departamentales, con recursos asignados por el presupuesto nacional al Fondo de Incentivos para la Gestión de los Municipios o por donaciones o legados. Aquí hay una modificación, porque se establece que las donaciones y lo legados deben estar documentados adecuadamente. En la práctica aparecen donaciones para los municipios que creemos que no están siendo registradas adecuadamente. Esto forma parte de un proceso para la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, que tiene la responsabilidad de asesorar al Poder Ejecutivo en el desarrollo del conjunto de las políticas de descentralización, que tiene mucho que ver con el fortalecimiento institucional de los gobiernos subnacionales. Sin gobiernos departamentales y municipales capaces de cumplir con el conjunto de la normativa y con los procedimientos que permiten ejercer sus competencias, hay otros aspectos de la descentralización que no pueden ser cumplidos. Es decir que hay gestión de servicios que no puede ser confiada en la medida en que no existan fortalezas institucionales imprescindibles y básicas para el desarrollo de la gestión.

Por otra parte, hay un cambio en el artículo 14, que establece, no las atribuciones del alcalde, sino las obligaciones. El alcalde es un miembro más del Concejo Municipal que resultó ser el titular de la lista más votada del lema más votado, que forma parte de un órgano de Gobierno colectivo que es el Concejo Municipal. Por lo tanto, tiene como cometido cumplir con una serie de obligaciones, que son convocar a las sesiones del concejo y cumplir con lo que se resuelva, más allá de que la ley establece que en caso de empate, el alcalde desempata las votaciones. Además, la dirección de la actividad administrativa del municipio, la representación del municipio y la propuesta de planes y programas, son obligaciones del alcalde, que también debe ordenar los pagos, de acuerdo con lo previsto en la normas de contabilidad y administración financiera. Eso también significa un avance en claridad y en institucionalidad.

El Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera no establece distinciones entre organismos pequeños y grandes o entre órganos colegiados e individuales, sino que dispone normas generales de administración financiera, a las que los municipios deben apegarse.

A su vez, volvemos a una redacción anterior -el señor presidente ha participado en las discusiones- con respecto a quién puede recurrir los actos administrativos y si se trata de descentralización o no cuando el intendente puede revocar. Como dice en la exposición de motivos, el Poder Ejecutivo ha querido dejar claro que su voluntad es avanzar en el proceso de descentralización. Los juristas opinan que si el intendente puede revocar las decisiones de los concejos municipales, no se trata de descentralización, sino de desconcentración. Por lo tanto, a los efectos de dejar clara la posición del Poder Ejecutivo volvemos a una redacción parecida a la anterior, estableciendo que los recursos puedan ser interpuestos por los miembros del respectivo Concejo Municipal. Me refiero a la modificación al artículo 17 que figura en el artículo 2°, que dice:

"Los actos administrativos generales y los particulares de los Concejos Municipales admitirán el recurso de reposición. Cuando la impugnación se fundara en razones de juridicidad, podrá interponerse, además, en forma conjunta y subsidiaria, el recurso de apelación ante el Intendente.

Idéntico régimen impugnatorio se aplicará a los actos provenientes del Alcalde.

Estos recursos también podrán ser interpuestos por los miembros del respectivo Concejo Municipal". O sea que salvo que sea una cuestión de competencias, en la que se puede recurrir al intendente y decirle que no es competencia del concejo, sino del intendente, se vuelve a un régimen recursivo que en algunos casos puede dejar al ciudadano bastante lejos de la forma de administración de justicia El hecho de que no haya una autoridad subnacional que pueda opinar sobre la revocación de los actos y sea el Tribunal de lo Contencioso Administrativo el que lo haga, en algunas localidades puede ser una forma complicada de tener que defenderse.

La modificación del artículo 18 que está contenida en el artículo 2° insiste sobre las potestades de contralor de las Juntas Departamentales, en el sentido de que pueden comunicarse directamente con los concejos municipales y solicitar datos e informes, pueden aprobar los reglamentos en cualquier momento y pueden aprobar un reglamento para un municipio o uno común para todos, y tienen la potestad de llamar al alcalde a sala, al que podrán acompañar o no los miembros del concejo. Por otro lado, en el régimen de acusación ante la Cámara de Senadores se establece una modificación. Nos quedan muchas dudas sobre algunos reglamentos que establecen un régimen de asistencia por parte de los concejales y la posibilidad de destituirlos por no asistir a las sesiones del concejo. Eso siempre es muy dudoso y la forma en que se aplicaría no está establecida con carácter general, sobre todo, para personas que fueron electas en elecciones de sufragio universal. Por lo tanto, en el momento de la acusación ante la Cámara de Senadores, por dos tercios de votos se puede suspender inmediatamente al alcalde y a los concejales hasta tanto la Cámara se pronuncie. Esa es una modificación no menor que se establece en este proyecto.

El artículo 3° modifica el criterio de proporcionalidad de los integrantes de las juntas departamentales, proponiendo que sea uno cada cinco mil ciudadanos inscriptos en el departamento, con un mínimo de once y un máximo de treinta y uno. El Poder Ejecutivo considera que no puede dejar de plantear esta discusión, que siempre está latente y muy vinculada con la remuneración de los señores ediles que establece la Constitución de la República y que la ley no puede modificar. Pensamos que discutir este tema puede contribuir a eso. Quizás, no es resorte de esta Comisión, sino de la de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración, porque es de una naturaleza un poco ajena a la Ley N° 19.272.

En cuanto a los artículos 4° y 5°, más allá de su redacción, y sabemos que hay alternativas planteadas vinculadas a la creación del Consejo Nacional de Ediles, también queremos que se discuta la creación del Plenario de Municipios. Hoy existe un Plenario de Municipios que funciona dentro del Congreso de Intendentes, a pesar de que la naturaleza de los gobiernos es distinta. Por ejemplo, los municipios resolvieron pagar una cuota al Plenario de Municipios, pero la cesión de la cuota la tienen que hacer los intendentes. Acabamos de culminar un largo proceso que implica que ahora el Congreso de Intendentes recibe cuotas de los municipios, que son para el Plenario. Es decir que es un asunto muy complicado.

El artículo 8° está vinculado con la participación y la transparencia en las gestiones que exigen para poder fomentar la participación. La experiencia indica que si la gente no confía en las instituciones y no ve transparencia, es reacia a participar en las discusiones. La modificación al artículo 14 plantea un conjunto de obligaciones para el alcalde en cuanto a información que debe estar a disposición de la ciudadanía, como la citación a las sesiones del concejo, las actas, la asistencia, el plan de desarrollo, el plan quinquenal, los planes operativos, las iniciativas y las respuestas. También se debe informar a la población cómo va el programa presupuestal y el monto de los viáticos percibidos por los miembros del concejo. Esto que parece menor, es importante para la transparencia y la confiabilidad de las instituciones. Si la gente sospecha que hay cosas oscuras, no quiere participar ni opinar sobre las instituciones. A su vez, se debe cumplir con todos los aspectos que la ley de transparencia y acceso a la información pública plantea. En ese sentido, nos parece que el ingreso de los funcionarios a los gobiernos departamentales y municipales -el Municipio de Río Branco puede contratar funcionarios y a los efectos de que la norma tenga la universalidad que pretende, debe hacer referencia a ambos casos- debe hacerse por llamado público abierto o por concurso de oposición y méritos.

Esta propuesta pretende ser una base de discusión con el Parlamento nacional.

SEÑOR PRESIDENTE.- Lamentablemente, se nos terminó el tiempo, porque la Asamblea General comienza a la hora 14.

La exposición ha sido excelente y se plantearon los principales puntos de la ley. Nosotros vamos a seguir trabajando en el tema y me parece que podemos volver a convocar a las autoridades una vez que hayamos leído el proyecto.

SEÑOR BEROIS (Ricardo).- La propuesta es no perder el hilo de esta exposición y por eso propongo fijar una próxima reunión con las autoridades.

SEÑOR DE LOS SANTOS (Óscar).- Me parece que en la próxima reunión debemos definir el método de trabajo. Ya recibimos la opinión de la OPP y hay otras personas que queremos convocar. La Comisión debe formar su opinión y si hay dudas, citaremos nuevamente a las autoridades que están presentes.

Hay un proyecto de ley y los partidos políticos somos los que decidimos en este Parlamento.

SEÑOR YURRAMENDI (José).- Creo que antes de mantener una discusión en la Comisión, debemos aclarar algunas dudas que tenemos, que solamente pueden responder las autoridades de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

SEÑOR BEROIS (Ricardo).- En el mismo sentido del diputado Yurramendi, creo que para discutir internamente, es importante sacarnos las dudas de la exposición que hicieron las autoridades de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

Tengo anotadas un montón de dudas, que no voy a poder discutir con nadie hasta tanto las autoridades de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto me desasnen sobre eso.

SEÑORA BARREIRO (Gabriela).- Entendemos que las autoridades de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto llegaron en hora, pero por una cuestión de agenda las recibimos más tarde. A su vez, a la hora 14 comienza la Asamblea General y las autoridades deben tener otros compromisos.

En la sesión pasada acordamos convocar al Congreso de Intendentes, el Plenario de Municipios, etcétera. Además, tenemos la versión taquigráfica de esta sesión con las explicaciones de las autoridades de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Por lo tanto, podemos seguir recibiendo delegaciones para escuchar a los distintos actores y si surgen dudas, convocamos nuevamente a las autoridades o enviamos las consultas por escrito. Es un proyecto de ley muy extenso y hago esta aclaración en la versión taquigráfica, porque la situación se generó a raíz de nuestra agenda parlamentaria.

SEÑOR PRESIDENTE.- El 24 de este mes vamos a visitar al Congreso de Intendentes en su sede y si los integrantes de la Comisión están de acuerdo, la Mesa convocará a los representantes del Plenario de Municipios y del Congreso Nacional de Ediles.

(Apoyados)

——Agradecemos a la delegación los aportes que nos han brindado.

No habiendo más asuntos, se levanta la reunión.